

## INFORME EN MINORÍA.

El presente informe tiene por objeto recomendar a la Cámara de Representantes el voto negativo al proyecto de ley sobre Impuesto al Patrimonio, por el cual se realizan ajustes a la tributación del sector agropecuario.

Este Proyecto de Ley ha generado la expectativa de que con su creación se van a solucionar los problemas de infraestructura vial del país, estamos muy lejos de hacerlo. Lógicamente, el gobierno necesita recursos para encarar las obras viales, pero lo recaudado por este impuesto es insuficiente, en realidad estamos ante una iniciativa que pasa más por una discusión ideológica que de recaudación tributaria.

Del análisis del referido proyecto y luego de escuchar las intervenciones de los actores implicados en la norma que se propone, quienes comparecieron en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes, surge nuestra opinión contraria a la aprobación de este proyecto.

1- Una primera línea del análisis que vamos a realizar, es destacar la intención netamente política que hay detrás de este impuesto.

En ocasión de discutirse en este mismo ámbito la Reforma Tributaria, el Ministerio de Economía y Finanzas de entonces, habló del “enfoque dinámico de responsabilidad fiscal”. Esto significaba, según expresaran sus autoridades, que si la recaudación se incrementaba, el gobierno se comprometía a mantener la presión fiscal a valores constantes y continuar eliminando impuestos. Notoriamente la capacidad recaudatoria aumentó en lo que va de las dos últimas administraciones de gobierno.

Los ingresos del Gobierno Central casi se duplicaron en el periodo de aplicación de la reforma tributaria, como lo indica el siguiente cuadro:

| <b>INGRESOS</b>  | 2006   | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  |
|------------------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Gobierno Central | \$ 102 | \$115 | \$130 | \$145 | \$167 | \$190 | \$207 |

Nota: Los valores son en millones de pesos constantes del año 2012. Corresponde a ingresos de la DGI, Comercio Exterior y otros.

Este Proyecto de Ley, va en sentido contrario al compromiso manifestado en aquel momento y por consiguiente el sector agropecuario va a recibir un aumento de la presión tributaria. Si bien el gobierno dice que no afecta a todo el sector, aún afectando a una franja de éste, se está generando un efecto negativo con impacto en otros agentes económicos. Y aunque este incremento - que seguramente el Gobierno lo

explique a partir de que estamos ante una época de bonanza- consolida una presión fiscal definitiva sobre el sector.

Por tanto, queremos dejar claro que el gobierno no sólo incumplió “con su compromiso original”, sino que está agregando un impuesto más.

Asimismo advertimos un cambio de criterio, ya que cuando se discutió la Reforma Tributaria, uno de los conceptos que más se trabajó fue el de la eliminación de lo que se denomina “rentas afectadas”, pero en este proyecto, según lo establece el artículo 17, este es un impuesto de esas características, porque indica el destino de la recaudación.

Entonces ¿Por qué se incorpora un impuesto con “renta afectada”? ¿Por una cuestión de carácter político? ¿A qué obedece este cambio de criterio? Sin duda a razones de naturaleza política. Esto fue confirmado por el propio Ministro, cuando manifestó en la Comisión de Hacienda: *“En cuanto a la afirmación de renta afectada, debo decir que concuerdo con lo que defendimos aquí en muchas oportunidades [...] las reglas de afectación siempre tienen una explicación política y un impacto negativo en la administración presupuestal. Esto es así; siempre tiene naturaleza política, ya que al realizar una afectación se resuelve un problema de asignación en una doble vía: en la obtención del recurso y en su destino. Sin embargo, a la administración presupuestal le plantea compartimentos estancos, muy difíciles de administrar y de otorgarle lógica; esa es mi opinión [...] En realidad, las prácticas de afectación específica resuelven un problema político- en este caso queríamos resolverlo... ”.*

2- Abordaremos ahora una segunda línea de análisis, a partir de preguntarnos si este impuesto genera una recaudación muy importante. No; no genera una recaudación importante, **el impuesto es ineficaz** porque no resuelve los serios problemas de infraestructura vial que tiene el país.

Entonces, ¿cuáles son los objetivos de este impuesto? Se dice que en parte es para atender la caminería rural. Notoriamente es insuficiente para alcanzar ese objetivo. El total de la red departamental son 50.000 kilómetros aproximadamente.

Ahora bien, esa caminería que tiene un alto nivel de deterioro, cuya reparación, construcción y mantenimiento supone costos muy altos, aproximadamente U\$S 100.000 por kilómetro. De acuerdo a lo que se espera destinar por año, daría para 600 km anuales, con lo cual nos llevaría 83 años solucionar el problema. Se podrá decir, como lo hizo el Ministro, que U\$S 60:000.000 pueden ser significativos comparados con lo que se está gastando actualmente, pero evidentemente no son significativos respecto al impacto sobre la caminería.

Este enfoque no es acertado, porque no se trata de ponderar cuánto se está invirtiendo en este momento y cuánto se va a invertir al amparo de los recursos generados por esta norma. Lo que deberíamos analizar es qué prioridad le dio el gobierno a la caminería en el Presupuesto Nacional, es allí donde se plasman los objetivos y pautas del ejecutivo, entonces aquí hay decisiones de naturaleza política respecto a cómo se distribuyen los recursos.

Y en esa distribución, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas es una de “las Cenicientas” en el presupuesto nacional, afirmación hecha por el propio gobierno.

Téngase en cuenta que el crédito presupuestal para obras de vialidad es de unos U\$S 300 millones anuales, pero por el artículo 490 de la Ley de Presupuesto, el gobierno “topeó” ese monto en U\$S 200 millones anuales, es decir que recortó el fondo para obras de vialidad en un 34% y además le puso tope para la inversión en la red vial departamental (U\$S 17 millones) y en la caminería rural (U\$S 7,5 millones).

Con respecto a inversión en infraestructura vial, podemos afirmar que no fue una prioridad en las dos últimas administraciones de gobierno.

Así lo constatamos si analizamos la evolución de la ejecución de inversión en infraestructura vial:

| Inversión             | 2004     | 2005     | 2006     | 2007     | 2008     | 2009     | 2010     | 2011     |
|-----------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Ejecución MTOP        | \$ 2.334 | \$ 2.425 | \$ 2.577 | \$2.695  | \$3.691  | \$ 4.006 | \$ 4.555 | \$ 4.151 |
| Ejecución Total       | \$ 6.439 | \$ 6.156 | \$ 7.641 | \$10.212 | \$15.425 | \$15.576 | \$17.126 | \$18.519 |
| Porcentaje MTOP/Total | 36.25%   | 39.39%   | 33.73%   | 26.39%   | 23.93%   | 25.72%   | 26.60%   | 22.41%   |

Nota: los valores son en millones de pesos corrientes.

Fuente: Informe Económico Financiero de la Exposición de motivos de la Rendición de Cuentas 2011.

Si comparamos el porcentaje en vialidad del primer año de gobierno del Frente Amplio (2005) hasta el último año que se rindió cuentas (2011) la proporción de inversión en infraestructura vial respecto a de la inversión total presupuestal, el porcentaje disminuyó de casi un 40% a un 22%. Es decir cayó casi a la mitad. Y en lo que va de la actual administración, parece que la cuestión de la vialidad tampoco está en las prioridades del gobierno y no acompaña el aumento de la producción nacional.

Es más, desde que se trató el presupuesto quinquenal, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas no presentó un Plan Rector de Obras. Es la primera vez que ocurre este hecho en el Parlamento Nacional.

La infraestructura vial se enmarca en las decisiones políticas, así se pone en evidencia el lugar de rezago que tiene el tema vial en las prioridades del gobierno.

3- Otra cuestión que nos plantea este impuesto es el impacto que puede tener sobre la tenencia de la tierra.

El Ministro manifestó que no tendrá gran capacidad distorsiva para establecer cambios en las formas de tenencia de la tierra, **y en todo caso lo hará muy marginalmente**. No compartimos esta apreciación. En primer lugar porque si lo que se persigue es atacar la concentración de la tierra, tarde se acordó el gobierno de este objetivo, cuando según los resultados del censo agropecuario, en los últimos diez años se ha dado en nuestro país el mayor proceso de concentración y extranjerización de la tierra de su historia.

El proyecto de ley prevé gravar determinada franja de productores, el problema es que hay muchos de ellos que participan de sociedades de dos mil hectáreas, pero individualmente cada uno de ellos tiene una porción muy menor, algunos doscientas hectáreas y no dos mil.

Por lo tanto, este impuesto conduce inevitablemente a procesos de mayor concentración de la tierra, porque va a afectar fuertemente a las familias de productores que se han agrupado para producir en forma más eficiente y competitiva. El propio gobierno impulsó la asociación para tener escala y producir mejor. Paradójicamente, aparece este impuesto que contradice esos lineamientos y penaliza a los productores que se agrupan. Si un productor rural, que entra en la calificación, por cuestiones ajenas a él ve caer su renta ¿tiene que pagar el Impuesto al Patrimonio? Sí, tiene que pagarlo. ¿Y cómo lo paga? Desprendiéndose del patrimonio, o sea, el Estado termina penalizando a alguien que tiene que sentir al Estado como un socio, no como un enemigo. En consecuencia, cuando la capacidad económica de estos productores no les permita enfrentar este impuesto, van a vender sus campos; el que saldrá favorecido es quien pretenda especular con esas tierras en el mercado internacional o quienes tienen cien mil o doscientas mil hectáreas. Por lo tanto este impuesto no va a impedir la concentración de la tierra, al contrario, la estará favoreciendo.

Además es un error tomar como parámetro la extensión de la unidad productiva. Veamos, el productor rural que tiene su predio en medio del basalto, sobre la piedra, no está ganando en la misma medida que aquel que tiene un campo de menor extensión en el litoral. Porque los campos en el litoral, a veces en cien hectáreas, producen muchísimo más de lo que puede hacerlo un productor que tiene sus campos

sobre la piedra o el basalto. El campo de ciertas zonas, de acuerdo a la capacidad productiva del suelo, necesariamente debe tener más extensión para recibir niveles de rentabilidad aceptables; por tanto no podemos ir a la tenencia de extensión porque es un error, claramente gravar la extensión no resulta una decisión justa, ni ayuda a la redistribución de la riqueza.

Este proyecto tiene un “agujero”, porque grava a quien produce, pero puede haber propietarios cuyos terrenos no superen las dos mil hectáreas; tienen mil hectáreas, por ejemplo, y el campo no produce porque al propietario no le interesa trabajarlo; y a su vez, no paga patrimonio, estamos notoriamente ante una especulación inmobiliaria. Sin embargo este impuesto no alcanza esas situaciones.

El Estado no debe castigar al que tiene la propiedad por el solo hecho de tenerla, porque el valor de la tierra no se concreta hasta que se realiza. En principio, es muy difícil decir que una persona tiene mayor capacidad contributiva en función de un valor que todavía no realizó. Lo que se debe tener en cuenta es si produce o no produce, porque es allí donde genera la renta.

Por eso afirmamos que este proyecto de ley tiene un marcado sesgo ideológico, porque se termina castigando no a aquel que gana más, a aquel que tiene capacidad contributiva, sino al que a veces tiene más campo pero quizás tenga menos capacidad contributiva.

La propiedad de la tierra, en estos tiempos es un debate que en el mundo está ampliamente superado, lamentablemente no ocurre así en el Uruguay. Este es un debate del gobierno, que nos tiene a todos rehenes de diferencias ideológicas internas del Frente Amplio. Desde la perspectiva económica y práctica, la idea que debe prevalecer es la de gravar de acuerdo con lo que se produce, cosa que ya lo hace el Impuesto a la Renta de la Actividad Empresarial (IRAE).

4- En nuestro análisis, también estamos mirando cómo impacta este impuesto en la economía en su conjunto y no sólo en el sector agropecuario. Estudios realizados por la Universidad de la República muestran que por cada dólar que se mueve en el sector agropecuario, se mueven seis en la siguiente cadena. Con esto queremos significar que si se aumenta la presión impositiva sobre el sector agropecuario, se estará frenando el efecto multiplicador de cada dólar que mueve el agro. Téngase presente que según datos del Plan Agropecuario, tomando una serie de varios años, se constata que el producto bruto por hectárea es de U\$S 106 de ingresos, de los cuales se van en insumos U\$S 70; quiere decir que si se afectan los U\$S 36 que quedan, parte de ellos irán para Rentas Generales, en lugar de volver a la cadena productiva en forma de inversión en praderas, fertilizantes, genética y procesos tecnológicos.

Este impuesto llega en un momento en que el propio gobierno reconoció el enlentecimiento de la economía, y debe tenerse en cuenta que este sector no es homogéneo, hay agentes que ven reducidos sus márgenes de ganancia por los costos en dólares, cada vez más altos, de los insumos que utilizan. De esta manera se están cambiando la normativa vigente, agregando un freno a las decisiones futuras de las empresas agropecuarias y de los inversores. En caso de aprobarse este impuesto, notoriamente se encarecería la producción, pues se agregaría un costo fijo, que afectaría negativamente la rentabilidad, con lo cual perjudicaría aún más la competitividad del sector.

Se ha sostenido que el sector agropecuario no paga Impuesto al Patrimonio y que otros sectores sí. Sin embargo no nos llamemos a engaño, porque en casos como el sector industrial, las maquinarias están exentas de este impuesto; sin embargo se pretende gravar la tierra que es el factor de producción, que por otra parte no está totalmente exenta ya que tributa contribución inmobiliaria.

5- También debemos señalar que este proyecto deja prácticamente abierto al Poder Ejecutivo la potestad de evaluación de los campos a través del valor de Catastro. Es decir, mediante una resolución administrativa puede subir el valor real de los inmuebles y, de ese modo, estaría aumentando el impuesto.

*Como se señaló en el debate en la Cámara de Senadores, “en el régimen constitucional vigente rige el principio de legalidad, el cual tiene una mención expresa en la Constitución -en el numeral 4) del artículo 85- a la materia tributaria. De acuerdo a este régimen, sólo el Poder Legislativo es quien puede establecer los tributos, sin que prevea que se pueda delegar esa facultad al Poder Ejecutivo. De modo que el Parlamento no puede delegar las atribuciones que le otorga la Constitución, ya que ninguna norma lo habilita a hacerlo. En caso de que delegue sus funciones, hace más de lo que la Constitución le permite, y con ello altera el sistema previsto de separación de Poderes”*

Por otra parte, este tributo es una limitación a la propiedad, razón de más para que sea el Parlamento, que en el marco de las garantías constitucionales, a través de la ley establezca esa limitación. Como decía el prestigioso Dr. Valdés Costa *“todo aquello relativo a la estructura, existencia y cuantía de la obligación tributaria debe ser regulado exclusivamente por la ley”*. En consecuencia, aprobando este proyecto se podría estar vulnerando el principio de legalidad.

6 - Otra cuestión que aparece poco precisa es la referida a la Unidad Económico Administrativa. Al respecto, la Comisión de Derecho Tributario del Colegio de Abogados en su comparecencia ante la Comisión de Hacienda del Senado, señaló que encuentra un grave cuestionamiento respecto de la introducción en el Impuesto al Patrimonio de un concepto abstracto, impreciso y confuso como es la unidad

económico administrativa, que determina el alcance de la exoneración y, por ende, el alcance mismo del hecho generador del Impuesto al Patrimonio. Entre otros, esto figura en los artículos 2º y 13º del proyecto de ley. En opinión de los especialistas una definición tan endeble, como la de la unidad económico administrativa, va a generar múltiples dudas aún en los contribuyentes de insospechada buena fe. No habrá certeza alguna hasta que el Fisco diga si dos sujetos deben tributar como una unidad económica administrativa, o no. Y ello podrá pasar luego de muchos años de estar tributando por separado con la mejor intención.

Es claro que la norma cuestionada se origina en el reconocimiento de que la fijación de un techo cuantitativo a la exoneración va a funcionar como un incentivo a la división artificial de la titularidad de la tierra. Según la opinión referida, para combatir esas situaciones de elusión o evasión tributaria, la Administración Tributaria cuenta con un arma letal, como lo es el artículo 6º del Código Tributario que en su inciso segundo consagra: *“Las formas jurídicas adoptadas por los particulares no obligan al intérprete;”* -a la Administración- *“éste deberá atribuir a las situaciones y actos ocurridos una significación acorde con los hechos”*. En este caso, los hechos a constatar apuntan a quién es el verdadero propietario de la tierra a pesar de las formas adoptadas. A esto se suma que para poder correr el velo de las formas, en nuestro país el Fisco cuenta con un número importantísimo de poderes -algunos los consideramos excesivos- que se han venido incrementando peligrosamente en los últimos años. Por lo tanto, eso hace posible llegar a la realidad de acuerdo con la legislación actual. En múltiples ocasiones el fisco uruguayo ha invocado, con éxito, la existencia de conjuntos económicos para gravar situaciones que de otra forma hubieran quedado fuera del tributo. En todos los casos en que ha tenido éxito la Administración, aplicó el principio de realidad, contenido en el artículo 6º del Código Tributario, a situaciones concretas. Esta es la prueba de que el sistema actual funciona y de que no es necesario introducir conceptos económicos abstractos en la definición del hecho generador del impuesto.

Estamos, por ende, ante una delegación inconstitucional de funciones del Poder Legislativo en el Poder Ejecutivo, que viola el principio de reserva absoluta de ley y que también ataca los principios de seguridad y certeza jurídica.

## **Conclusiones**

Notoriamente estamos ante un verdadero “apagón de infraestructura vial” que pone límites a la capacidad de transportar el aumento de la producción y por tanto al desarrollo del país. Se produce más, de forma más eficiente merced al esfuerzo del sector agropecuario por mejorar la productividad por hectárea, pero a la hora de sacar la producción, la red vial no soporta la presión a la que se ve sometida.

El gobierno, que hasta el momento poco se ocupó del tema, pretende con este proyecto resolver ese problema, pero se queda corto, porque la relación entre lo que se calcula que se va a recaudar y los recursos que se requieren muestran la ineficacia de este instrumento.

En todo caso, la recaudación de las dos últimas administraciones hubiera permitido desarrollar una verdadera política de estado en materia de logística vial. Sin embargo esta no fue una materia priorizada por el gobierno. Como lo afirmó el Ministro de Economía, por medio de este proyecto de ley se buscó resolver un problema político.

El “principio de la capacidad contributiva”, se basa en el supuesto de que el que tiene más, contribuye más. El tema está en cómo se grava la capacidad contributiva. La reforma tributaria que propuso el Frente Amplio en el año 2007 fue por el lado de gravar la renta y de decir que el Impuesto al Patrimonio se iba a eliminar. No estamos dispuestos a avalar este cambio de criterio.

Este proyecto, no sólo es un mal instrumento, sino que también lleva implícita una delegación de potestades del Poder Legislativo en el Ejecutivo que no estamos dispuestos a autorizar.

Por las razones expuestas, aconsejamos no aprobar este proyecto de ley.

Dip. José Carlos Cardoso.

Miembro informante